

香港における民主化の「再開」 -- 2012年行政長官、立法会選挙制度改革

著者	竹内 孝之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	181
ページ	32-35
発行年	2010-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004403

香港における民主化の「再開」

―二〇一二年行政長官、立法会選挙制度改革―

竹内 孝之

二〇一〇年六月、香港の立法会（議会）は、行政長官（首長）と立法会の選挙制度を定めた香港基本法付属文書一および二の修正草案を可決した。今日の香港では、二〇一七年以降に民主化を完成させることが目標とされている。今回はその前に暫定的な選挙改革を行うものであり、新しい選挙制度は二〇一二年の行政長官および立法会選挙において実施される。

二〇〇五年にも類似する改革案が審議されたものの、民主派が反対に回ったため、可決に必要な立法会における三分の二の賛成が得られず、廃案となっていた。今回は民主派のうち民主党と、香港の主権を握る中国政府の双方が妥協に応じたため、香港政府が提出した改革案は一定の修正を施したものの、成立することができた。

しかし、民主党に対しては、その支持者や同じ民主派に属する社民連、公民党からの反発も大きい。

また、民主化の完成には、香港に独特な制限選挙を実施している立法会議員の「職能団体選出枠」を廃止する必要があるが、立法会の半数を占める同枠出身の議員が抵抗すれば、立法会での可決は難しい。果たして、今回の選挙制度は香港における民主化の完成に向けた第一歩となるのだろうか。

●従来の選挙制度と二〇〇五年の改革案

最初に複雑な香港の選挙制度について簡単に説明しておこう。行政長官は選挙委員会での間接選挙を経た後、中国政府（国務院）によって任命される。立法会の議席は半分が普通選挙（中選挙区）枠、残りの半分が職能団体選出枠に割り当てられている（図1を参照）。

選挙委員会の委員と立法会職能団体選出枠の議員はいずれも、一つもしくは複数の業界団体や職業団体などで構成された選出枠での

選挙によって選ばれている。

選出枠となる業界、職業団体の構成や各選出枠の定数は若干異なるが、両者の選挙方法には共通する問題点がある。第一の問題点は、選出枠の間で一票の価値の違いが非常に大きいことである。立法会では、数百から数千の有権者しかない金融業界や経済団体、高度専門職などの選出枠も、数万以上の有権者がいる教育や社会サービスなどの選出枠も一人の議員を選出している。なお、多くの業界団体では会社や団体などに投票権が付与されるが、実際の投票権の行使はその経営者が行っていると見られる。第二の問題点は、選挙委員会や立法会職能団体選出枠の有権者が少ないことである。

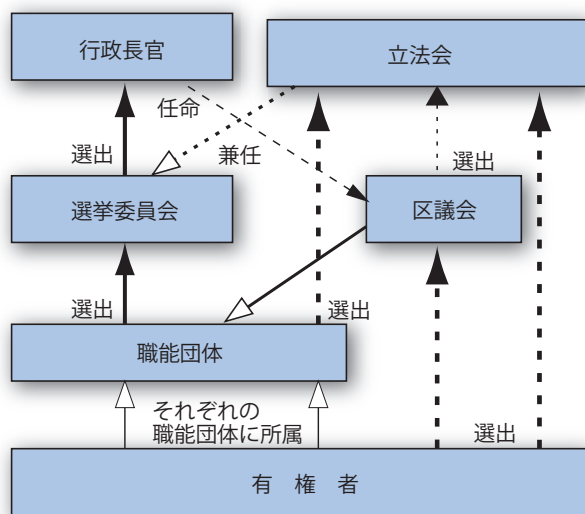
例えば、二〇〇八年立法会選挙の場合、職能団体選出枠の個人有権者は約二万人、組織有権者との合計では約二三十万人であった。後者をとつても、普通選挙の有権者

（約三三七万人）の六・八％に過ぎない（参考資料①）。

返還後の香港では、将来的に立法会全議員と行政長官を普通選挙で選ぶことが当初から議論されてきた。しかし、董建華初代行政長官は香港市民の支持を失った。そのため、政局の混乱を危惧した中国当局は二〇〇四年に全国人民代表大会常務委員会（全人代常務委）の決定を出し、民主化を一時中止した。そして、二〇〇五年七月に曾蔭権（ドナルド・ツァン）が行政長官に就任した後、再び民主化の議論が再開された。

同年一〇月には早くも選挙改革

図1 主要選挙における選出の流れ



（注）実線は行政長官、点線は（立法会、区議会）議員の選出を示す。有権者とは普通選挙における有権者を指す。

案の雛形となる「政制發展第五号報告書」を公開した。全人代の決定もあり、同案では完全な民主化、つまり普通選挙の完全実施が見送られ、その実現時期も明記されなかった。選挙委員会による行政長官の間接選挙は維持され、立法会の職能団体選出枠も普通選挙枠と同じ議席数のまま維持された（表一を参照）。その代わり、区議会の議員全員を選挙委員会に組み込み、また立法会職能団体選出枠の増加分全てを区議会選出枠に割り振ることで、選挙制度における民主的要素を高めようとした。区議会は香港における事実上の地方議会で、全部で一八ある。区議会議員は四分の三が普通直接選挙で選ばれている¹¹⁾。

選挙制度の改正には立法会での三分の二の賛成が必要である。民主派は立法会で三分の一を僅かに越える議席を持ち、可決には民主派の賛成が必要であった。民主派は完全な民主化の時期を明記するよう求めたが、香港政府はこれに応じなかった。そのため、二〇〇五年の改革案は立法会で否決されたのである。

●結論の出ない議論と民主派のジレンマ

しかし、可決された選挙改革は

二〇〇五年案をベースとし、大きな変更はない。むしろ、行政長官の選挙委員会には区議会議員からの選出枠が減らされたように、後退した部分すら存在する。それにもかかわらず、なぜ今回は可決されたのだろうか。

一つは、香港の各勢力の意見がまとまらず、議論が平行線を続けたことである。曾蔭権行政長官は結論を出さないまま、二〇〇七年一月、全人代常務委に「二〇一二年行政長官選挙および立法会選出枠改定の需要に関する報告」を提出して、中国当局にボールを投げた。全人代常務委はこれを受け、「二〇一二年行政長官および立法会の選出方法および普通選挙問題に関する決定」を公布し、行政長官選挙での普通選挙の実施を二〇一七年以降に延ばし、立法会も二〇一二年選挙では普通選挙と職能団体選出枠の議席数を同数とすることを決めた。曾蔭権行政長官は同決定を解釈し、二〇一七年行政長官選挙および二〇一二年立法会選挙での普通選挙の全面実施の道が開けたと述べ、普通選挙の予定時期が示されたと主張した。そして、選挙制度改革に協力するよう、民主派に呼びかけた。

しかし、二〇〇七年一月の全人代決定は、二〇〇七年以降の普

通選挙実施を掲げた香港基本法付属文書一や二と同じ書きぶりである。つまり、普通選挙全面実施の目標時期が示されているように見えるが、「以降」という言葉があるため、この目標は全人代の基本法解釈や決定により、反故にされる恐れがある。また、職能団体選出枠の維持を求める保守派や区議会任命議員を務める左派を切り捨てれば、中国当局は香港におけるシナを失う恐れがある。このため、民主派は二〇〇七年の全人代決定や曾蔭権行政長官の解釈を信用せず、あくまで二〇一二年の行政長官および立法会選挙における普通選挙の全面実施を主張し続けた。

二つ目は、民主派のジレンマである。実は、香港市民の多くが二〇〇五年の改革案の可決を望んでいた。香港大学民意研究計画の世論調査（二〇〇五年一月九～一二日実施）では、同案への支持が四三・三%、不支持が一六・一%であった。また、普通選挙の完全実施の予定を示すべきとする民主派の主張には五一・七%の支持があったものの、予定が示されないことを理由に同案を否決することには不支持が四七・五%を占め、支持（二四・八%）を大きく上回った（参考資料②）。当時の民主派は民主化の完成という理想を優先

したもの、その行動は明らかに民意に背くものであった。そのため、今回、民主党など民主派の一部は、将来の民主化の完成を担保しつつ、民意を尊重し、妥協にじたのである。

●「五区総辞」と民主派の分裂

黄毓民（レイモンド・ウォン）社民連主席は二〇〇九年七月、二〇一二年の普通選挙の全面実施の是非をレファレンダム¹²⁾において、民意に問うことを提案した。しかし、香港ではレファレンダムの制度がない。そこで、黄毓民は立法会議員が辞任し、その補欠選挙をレファレンダムに見立てるアイデアを提示した。立法会の普通選挙は五つの選挙区に分けて行われることから、このアイデアは「五区総辞（職）」あるいは「五区公投（公民投票「レファレンダム」の略）」と呼ばれた。

公民党は当初より「五区総辞」に前向きであった。香港政府が一月一八日に二〇〇五年案を大差ない選挙改革草案を公開諮詢（パブリックコメントの募集）にかけると発表すると、公民党は社民連とともに反発した。翌（一九）日に両党は「五区総辞」での協力を宣言した。さらに、公民党党首の余若薇（オードリー・ユー）立法

会議員が「五区総辞」の活動責任者に就任した。

一方、民主党は当初、「五区総辞」への参加を検討した。判断は民主党の長老の間でも意見が割れた。司徒華（元党主席）などは急進派の社民連に同調すれば、理性的な議論を妨げると考え、また立法会の議事運営への影響や議席を奪われるなど不測の事態により親政府派を利するとの懸念を挙げた。党の大勢も司徒華と同様であり、「五区総辞」への参加は見送られた。一方、李柱銘（初代党主席）は、当初、「五区総辞」に反対していたが、後に賛成に回り、社民連や公民党候補の応援演説を行った。

二〇一〇年一月二十六日、社民連の所属議員全員にあたる黄毓民、梁国雄、陳偉業（アルバート・チャン）と、公民党の梁家傑（アラン・リヨン）、陳淑莊（タニヤ・チャン）が立法会議員を辞任した。補欠選挙は五月一六日に行われた。投票率は過去最低の一六・六%であったが、辞任した前職全員が当選を果たした。これは、中国当局（國務院香港マカオ事務弁公室）が「五区総辞」を香港基本法や全人代決定に違反すると非難したため、民建連や自由党が参戦しなかったことも要因である。なお、民建連は黄毓民を落選させるた

め、水面下で同じ九龍西選挙区の無所属候補である白韻葉を支援したが、失敗に終わった。

民主党の他、民主民生協進会（以下、民協）など「五区総辞」に参加しない民主派勢力は、二〇一〇年一月二五日に「終極普選連盟」を結成した。同連盟は最終的に普通選挙の全面実施を実現することを目指し、そのために最終的な決定権を持つ中国当局との対話を模索し始めた。ただし、既述のように、民主派には中国当局とのパイプがない。そこで、親政府派の人物に中国当局との仲介を求めた。当時の報道では、「終極普選連盟」のメンバーは、保守派の范徐麗泰（リタ・ファン）全人代常務委員（前香港立法会主席）と面会していた。しかし、今回の改革案の可決後、民主党は左派の梁愛詩全人代香港基本法委員会副主任委員（前香港律政司司长）が中国当局上層部との仲介を果たしていたと発表している。民主党は梁愛詩を通して胡錦濤国家主席宛ての信書を渡し、また中央政府駐香港連絡弁公室（以下、中連弁）職員と面会することが可能になった。そして、五月末、李剛中連弁副主任と民主派諸勢力それぞれとの会談が数日に渡り、行われた。

民主党および「終極普選連盟」

の動きに対して、特に社民連は「密室会議」あるいは「香港を売り渡す行為だ」と激しく批判した。こうして、民主派は事実上、分裂状態に陥ったのである。

●中国当局と民主党の歩み寄り

ただし、民主党は五月の時点で暫定的な改革案に反対する選択肢も残していた。李剛中連弁副主任との会談も、「五区総辞」への影響を避けるため、その後に設定された。また、香港政府は五月一日に、民主党と中国当局の対話の前に、立法会での採決にかける姿勢を見せた。曾蔭権行政長官は民主派との妥協に消極的な姿勢を見せる一方、香港各地でのタウンミーティングを開催し、彼自身や政府高官もこれに出席した。これは、香港市民に支持を直接訴え、同時に民主派に妥協を迫るものであった。そのため、民主党も一時は態度を硬化し、香港政府が妥協しなければ、改革案を否決するつもりであった。

五月末の民主党と李剛中連弁副主任の会談についても、その場で両者の溝が埋まったわけではない。民主党は中連弁に対し、以下の条件を出した。

(1) 普通選挙権の定義は、国際人権規約に沿い、普遍的かつ平等と

すること。

(2) 二〇一七年行政長官選挙の立候補条件は、二〇〇七年選挙より高くしないこと。区議会民選議員全員を行政長官選挙委員会に入れること。

(3) 二〇一六年立法会選挙では普通選挙枠のみを増やし、立法会での議員立法などには普通選挙枠と職能団体選出枠それぞれの過半数議員の賛成を必要とする制度を廃止すること。

(4) 二〇一二年立法会選挙では、五議席が追加される区議会選挙区枠の選挙権を他の職能選出枠の選挙権がない市民に与えること（候補者は区議会議員）。

(5) 区議会の任命議員を廃止し、区議会民選議員全員を二〇一二年行政長官選挙委員会に入れること。

これらの要求は、目先の二〇一二年選挙改革だけでなく、民主化の完成について担保を求めるものであった。これに対し、李剛中連弁副主任は会談後の記者会見で、香港政府には二〇一二年の選挙改革しか授權されていないと述べた。また、香港の世論には職能団体選出枠の維持に対して一定の支持があると述べ、区議会選出枠における直接投票には二〇〇七年の全人代決定に抵触するのではない

表1 選挙の現行制度および2005年、2010年の改革案

	現行	2005年案	2010年案（可決済み）
実施時期	1997年～	2007年～（想定）	2012年～（予定）
行政長官選挙	選挙委員会の定数	800人	1200人
	（内訳） 商工、金融界	200人	300人
	専門職	200人	300人
	労組、社会サービス、宗教	200人	300人
	各種議員など	200人	300人（区議会議員全員を含む）
立法会選挙	立候補に必要な選挙委員の推薦数	100人	150名
	定数	60人	70人
	（内訳） 普通選挙枠	30人	35人
	職能団体選出枠	30人	35人
	（区議会選出枠）	1人（区議会議員による互選）	6人（1人は民選議員による互選、5人は直接選挙 [注2]）

（出所）各種資料を参照し、筆者作成。

（注1）選挙委員および立法会議員の詳細な選出方法は、香港基本法付属文書に記載されず、別途立法化される予定。

（注2）立候補は区議会民選議員で、一定数（後日決定）の区議会民選議員から推薦を得た者に限る。

投票は他の職能団体選出枠で投票権がない有権者に限る。

かと懸念を示した。

このため、香港の親政府派には、中国当局が民主党の提案を拒否したと判断し、民主党案を批判し始める者が出てきた。ところが、中国当局は後日、民主党への譲歩を見せ始めた。まず、六月七日に喬曉陽全人代常務委副秘書長（香港

基本法委員会主任委員）が普通選挙権の定義を「普遍かつ平等」であると明言した。ただし、区議会選出枠での直接投票には反対の姿勢を見せた。六月十五日時点でも、郝鉄川中連弁宣伝文体部長が同様の発言をした。しかし、六月一八日、梁愛詩全人代香港基本法副主任委員は、区議会選出枠での直接投票を基本法や全人代決定に違反しないとの見解を示した。一九日には曾蔭権行政長官も民主党案に対して、事実上の同意を表明した。

これを受け、民主党は二〇日に政府案への条件付支持を決めた。ただし、鄭家富立法会議員は反対に回り、立法会での採決後に民主党を離党した。また、社民連や公民党の他、区議会任命議員の廃止が決定されていらないことを理由に、「終極普選連盟」に参加していた民協も反対に回った。立法会での審議は三日から二六日まで続いたが、その間、立法会ビル周辺は若者を中心に改革案に反対する群衆が取り囲んだ。その中には、「民主党に投票したのに、裏切られた」と叫

ぶ市民もいた。それでも、民主党議員の多くが賛成したことで、二〇一二年選挙改革案は四六票の賛成で可決された。

●今後の展望

今回の議論の中では、香港政府の決定権がそのトップである曾蔭権行政長官でなく、中国当局にあることが再確認された。また、親政府派の一部は中国当局の対応を予測できず、民主党批判を続けた。喬曉陽全人代常務委副委員長が全人代香港代表に釈明を行い、親政府派へのフォローを図ったが、ダメージは残るだろう。民主党も議員や党員の離反などのダメージを受けたが、改革案可決後の世論調査では公民党と共に支持を増した。逆に過激な抗議活動を行った社民連は支持を減らした（参考資料③）。

今後は二〇一七年行政長官および二〇二〇年立法会選挙の制度、つまり民主化の完成形態の議論が行われる。民主派が懸念したように、職能団体選出枠が廃止される保証はない。しかし、中国当局が普通選挙の定義を明示した以上、同選出枠が制限的なまま維持される可能性も低い。民主党の提案で区議会選出枠での直接投票が実現したが、実は一月に梁愛詩全人代

基本法委副主任委員が（返還前の）パッテン総督による職能団体選出枠の改革を参考にすると述べている。職能団体選出枠が普通間接選挙に近い制度になる可能性は高いと思われる。

（たけうち たかゆき／アジア経済研究所東アジア研究グループ）

《注》

（1）残りの議員は行政長官による任命議員、また各地の郷事委員会主席（兼任議員）が占める。郷事委員会は「原居民」（植民地化以前の新界地区住民の子孫）の自治組織である。

（2）日本では住民投票もしくは国民投票と訳される。

《参考資料》

① 選挙管理委員会「2008年立法会選挙報告書」附録三および四（<http://www.eac.gov.hk/ch/legco/2008lce.report1.htm>）

② 香港大学民意研究計画「香港政制發展意見調査二〇〇五年一二月數據匯集」（<http://hkupop.hku.hk/chinese/report/conf05/freq.htm>）

③ 香港中文大学垂太研究所「『政改』通過後政黨支持及社會共識民意調査」（[http://web.swk.cuhkedu.hk/~ckwong/Press_release- Post political reform social consensus-Finaldoc](http://web.swk.cuhkedu.hk/~ckwong/Press_release_Post_political_reform_social_consensus-Finaldoc)）